Descentralização e Movimento Republicano no Brasil (1869-1889)

Maria Arair Pinto Paiva

No Brasil pré-republicano (1869-1889), uma parte da elite política sentiu que as estruturas vigentes estavam inadequadas ao desempenho das funções de governo.

A centralização política e administrativa, decorrente da letra da Constituição Imperial outorgada por D. Pedro I , em 25 de março de 1824, e desde o início mal recebida pelas províncias formadoras do Estado Brasileiro, se constituía em uma das instituições provocadoras da ineficiência governamental.

Neste contexto, o ideal descentralizador, que estivera amortecido em benefício da conquista da integridade nacional, encontrou condições para se expandir, retomando o lugar que sempre ocupara nas lutas políticas pátrias.

Pela leitura do discurso político do período, é possível se acompanhar o evoluir da tendência descentralizadora, constatando-se que, de fato, a centralização foi uma das causas da queda do Império [CALMON, (1938) 1964: 303].

A descentralização se estatuía em meta de partidos políticos, constante em seus programas e manifestos, e era objeto de inúmeros e vigorosos pronunciamentos individuais, cujo denominador comum consistia no repúdio ao gigantismo do poder geral.

Diversos rótulos eram utilizados para designar a maneira de proceder ao desaquecimento da poderosa "máquina central": descentralização, descentralização política, descentralização administrativa, descentralização política e administrativa e federação.

Pretende-se, com este trabalho, fazer uma pesquisa sobre os tipos de soluções descentralizadoras, acima mencionadas, para detectar suas origens e implicações com o quadro institucional então vigente, averiguar seus pontos comuns ou distintos, e procurar a influência que exerceram nas disposições legais que, a seguir, foram estabelecidas.

O ambiente de fermentação política, para o qual ativamente colaborava o impasse "centralização x descentralização" propiciou, como se sabe, a mudança das formas de governo e de estado nacionais. A monarquia unitária deu lugar à república federativa, **ex vi** do decreto nº 1 , baixado em 15 de novembro de 1889 , pelo Governo Provisório

que, na mesma data, se assenhoreava do poder. Assim, para corrigir o excesso de centralização do Império adotou-se a forma federativa de Estado.

Muitos estudiosos têm se dedicado à discussão do fenômeno descentralizador em organismos políticos, mormente ao tema federalista. No entanto, esta seara de pesquisa, por sua atualidade, pelos diferentes aspectos que assume no correr do tempo, pelos problemas de adaptação que suscita, continua a ser alvo da atenção, inclusive, de noviços sedentos do saber político-jurídico.

Ao magnetismo do tema não se pôde escapar, abordando-o mediante este estudo do pensamento político responsável pela emergência do Estado federal no Brasil.

É certo que as conotações peculiares do hodierno federalismo brasileiro despertam mais vivamente o interesse, por se colocarem, de modo direto, sob os olhos dos pesquisadores. Porém, não se consegue compreender bem o presente, desconhecendo-se o passado. Daí, se julgar oportuno o adentrar no campo das idéias que serviram de respaldo à implantação da estrutura política ainda hoje vigendo no Brasil.

Depois dessa incursão na história pátria, tem-se segura convicção de que será mais fácil dimensionar a importância do princípio descentralizador, na vida política do Brasil. Acredita-se ser difícil entender o Direito e a Política, sem o auxílio da História.

Orientação Metodológica

Para a consecução do propósito ensejado com este estudo, seguiu-se o método da pesquisa bibliográfica, consultando-se, basicamente, dois tipos de obras:

- livros da história pátria, quer descritivos como elucidativos ou interpretativos, referentes ao período pré-republicano e/ou relacionados ao tema em exame;
- livros de/ou sobre homens que participaram ativamente da cena política do período estudado.

Os primeiros deram margem à compreensão da conjuntura sócio-econômica e política da época, favorecendo a integração do assunto aqui desenvolvido, no contexto geral.

Quanto aos últimos, houve mais cuidado no que tange à escolha dos autores porque, através deles, procedeu-se à análise do pensamento descentralizador – escopo deste trabalho.

A técnica da amostragem veio resolver o problema criado pela

impossibilidade da leitura de todos os livros de/sobre pessoas envolvidas com o debate da descentralização, no período estudado.

Do universo de autores e partícipes dos fatos políticos, que externaram suas idéias a favor da descentralização, durante os últimos 20 anos do Império, escolheu-se uma amostra, quiçá representativa, formada pelas seguintes pessoas: Afonso Celso de Assis Figueiredo – Visconde de Ouro Preto (1836-1912), Antônio da Silva Jardim (1860-1891), Aureliano Cândido Tavares Bastos (1839-1876), Manoel Ferraz de Campos Salles (1841-1913) e Ruy Barbosa (1849-1923).

Tavares Bastos e Silva Jardim morreram muito jovens. Mesmo assim, desenvolveram uma ação marcante na vida política brasileira. O primeiro, como parlamentar liberal, escritor e jornalista; o segundo, como um ardoroso propagandista da República.

Em Afonso Celso tem-se o parlamentar, o ministro e presidente do Conselho, de tradição monárquica e liberal – a República o afastou da política militante.

Campos Salles e Ruy Barbosa são homens públicos das duas épocas – Monarquia e República. O líder paulista, um dos fundadores do Partido Republicano em São Paulo, chegou à presidência da República. O segundo, não podia ficar à margem de uma análise do pensamento político pré-republicano – sua influência, mormente no campo do federalismo, é fato incontestável.

Com o estudo das idéias descentralizadoras desses brasileiros ilustres, intentar-se-á atingir os objetivos perseguidos.

A descentralização e a Monarquia

A queda do Gabinete Zacarias (1868), pode ser considerada como o acontecimento-marco para a degringolada do II Império (VIANNA, 1925: 93-94). Tal fato serviu para definir o início do período aqui estudado.

Os espíritos mais lúcidos, mesmo antes deste episódio, embora insistentemente depois dele, advogavam a emergência de reformas jurídico-políticas, com o fim de reequilibrar o sistema institucional monárquico. Dentre os pregoeiros das mudanças, estava Tavares Bastos, que desde o início da década de '60 as defendia de forma ardorosa.

A primeira edição das suas **Cartas do Solitário** data de maio de 1862 . Em uma delas, com linguagem clara, reverberava contra a fonte dos erros administrativos e econômicos que afligiam o Império:

"Eles procedem todos de um princípio político afetado de raquite,

de uma idéia geradora e fundamental: a onipotência do Estado, e no Estado a máquina central, e nesta máquina certas e determinantes rodas que imprimem movimento ao grande todo."(BASTOS, in MORAES FILHO, 1978: 160).

Após identificar a centralização administrativa como a raiz dos males, Tavares Bastos retratava seus inconvenientes, a saber: a "máquina pesada" provocava a marcha vagarosa dos processos, favorecia a corrupção dos partidos pelo governo central, gerava a descrença no povo incapaz de acompanhar suas pretensões até a sala do Conselho de Estado, era dispendiosa e castrava as autoridades provinciais e locais.

O Ato Adicional, de 10 de agosto de 1834 , merecia seu elogio enfático, por propiciar às províncias uma esfera própria de administração, livrando-as da dependência sufocante do governo central.

Seguindo o pensamento de Alexis Charles Henri Maurice de Tocqueville (1805-1859), como também o faria Ruy Barbosa, Tavares Bastos não repudiava a centralização governamental ou política, mas a centralização administrativa. O governo centralizado, para o célebre autor da **Democracia na América**, consistia em concentrar em um lugar ou nas mesmas pessoas, o poder de dirigir os interesses gerais da nação; a administração centralizada cuidava de concentrar, do mesmo modo, em um lugar, a direção dos interesses locais. Seu juízo sobre as duas formas concebidas de centralização era o seguinte:

"Na realidade, não posso conceber que uma nação possa viver e prosperar sem uma poderosa centralização do governo. Mas sou de opinião que a administração centralizada serve apenas para enervar as nações nas quais ela existe, diminuindo, incessantemente seu espírito local." [TOCQUEVILLE, (?) 1969: 76 – 77].

Observa-se, acompanhando a pena de Tavares Bastos, que a idéia de descentralização foi ganhando terreno entre o grupo dirigente do Império, que passou a reconhecer sua necessidade, devido ao clima de insatisfação crescentemente reinante nas províncias. Porém, providências de ordem prática não eram tomadas, levando o parlamentar alagoano a afirmar que tudo "é só palavra que ilude e voa". Não havia acordo quanto ao modo, ao alcance e aos limites das franquias a serem concedidas às províncias.

Para Tavares Bastos, qualquer reforma a ser empreendida devia alterar as atribuições dos presidentes das províncias, a começar por certas nomeações e demissões de empregados menores (carcereiros, partidores, párocos, etc.), que deviam ser de suas competências. No entanto, só esta medida não era suficiente, insistindo na autonomia que cada um dos círculos do serviço público deveria desfrutar, para

decidir sobre certos negócios locais.

Os paladinos do ideal descentralizador, diante da inclinação do ambiente político em acatá-lo, foram aprimorando seus pensamentos e evoluindo até à idéia de federação. Observa-se esta tendência nos escritos de Tavares Bastos.

Em seu livro **A Província**, publicado em 1870, o conceito de descentralização que defende já é mais abrangente:

"A descentralização, que não é, pois, uma questão administrativa somente, parece o fundamento e a condição de êxito de quaisquer reformas políticas. É o sistema federal a base sólida de instituições democráticas." (BASTOS, **in** MORAES FILHO, 1978: 165).

Tavares Bastos teve uma visão sistêmica da realidade política brasileira. No sistema, um elemento fundamental era a forma de Estado. Alterar a legislação eleitoral, restabelecer a independência da magistratura, transformar o Senado de vitalício em temporário, coibir o absolutismo do poder moderador e abolir o Conselho de Estado, seriam medidas que, se tomadas, não resolveriam o problema capital consubstanciado no excesso de poder da autoridade central. Para solução deste problema, eis a receita do escritor liberal:

"Descentralizai o governo; aproximai a forma provincial da forma federativa; a si próprias entregai as províncias; confiai à nação o que é seu; reanimai o enfermo que a centralização fizera cadáver; distribuí a vida por toda a parte: só então a liberdade será salva." (BASTOS, **in** MORAES FILHO, 1978: 167).

Como o objetivo principal de sua luta política era a liberdade, identificou o meio de alcançá-la, revivendo, como ele mesmo disse, o ideal descentralizador dos revolucionários de 1831 – a federação.

Afonso Celso (Visconde de Ouro Preto), despertou no firmamento político nacional ao mesmo tempo que Tavares Bastos, José Bonifácio de Andrade e Silva – o moço (1827-1886), Christiano Benedicto Ottoni (1811-1896) e outros, na Câmara dos Deputados (1864).

Os pronunciamentos parlamentares do político mineiro, datados de 1864 a 1889, permitem que dele se forme uma imagem com contornos diversos daquela de Tavares Bastos, principalmente durante o período em que ambos ocupavam cadeiras na Câmara dos Deputados.

Afonso Celso não teve a preocupação sistêmica de Tavares Bastos. Não viu o todo e sim a(s) parte(s) que, no momento, discutia, analisava. Veja-se: em sessão da Câmara dos Deputados, no ano de 1864, ele abordou o problema do orçamento da cidade do Rio de Janeiro, que permitia esbanjamentos, comparando-o com os das províncias, "que sofrem mil necessidades, e a cuja requisição de algum

auxílio dos cofres gerais responde-se sempre – não há quota." (CELSO, 1978: 89).

Daí, não chegou a diagnosticar o mal e a apontar a solução para a situação de premência financeira das províncias.

Só em anos posteriores, na década de '80 , em discurso feito já no Senado, o Visconde de Ouro Preto se referiu indiretamente à solução descentralizadora, tecendo elogios ao Ato Adicional – nesse ponto, o entendimento é comum aos dois liberais. Na oportunidade, reconhecia a urgência de se empreender alguma reforma relativa a esta lei, no sentido de completar e ampliar os seus princípios.

Àquela altura, sua linguagem tornou-se mais positiva, resolutiva, lembrando as palavras do colega cedo desaparecido, sem atingir, no entanto, o desassombro e a objetividade de Tavares Bastos.

O estereótipo criado em relação aos políticos mineiros , tidos como manhosos, contemporizadores e astutos, parece se transformar em categoria verdadeira, no que respeita a Afonso Celso. Ele falava das conseqüências, mas não mencionava as causas; elogiava o Ato Adicional, mas não citava a palavra descentralização (administrativa, política ou federativa); admitia reformas, não mudanças. Por outro lado, quem lê seus discursos se convence de sua inteligência, capacidade e conhecimento dos nossos problemas.

Embora sem se referir nominalmente à descentralização, reconhecia a vocação federalista do Brasil.

"Devem as Províncias ter as suas instituições locais, apropriadas às suas circunstâncias, às suas condições peculiares, e não viverem em tudo e por tudo sob o mesmo regime, as grandes como as pequenas, as do centro como as do litoral, quando a própria natureza está mostrando pela diversidade de zonas, de climas, de produções, de índole e interesses, que não pode convir a uma o que a outra mais convenha (Apoiados)." (CELSO, 1978: 90).

Na abertura da sessão legislativa de 1886, a "Fala do Trono" admitia a urgência de reformar a lei orgânica das Câmaras Municipais, no sentido de lhes conceder atribuições mais amplas e mais efetiva ação nos negócios peculiares ao município.

Em discurso de 11 de junho de 1886, Afonso Celso cuidou de apresentar seus pontos de vista sobre a reforma das municipalidades, concordando em tese com o Governo, na defesa das prerrogativas das Câmaras Municipais. Explicitava, em seguida, os resultados que a citada reforma deveria proporcionar: restabelecimento da autenticidade do sistema representativo; afrouxamento dos laços da centralização [!]; autonomia e independência dos municípios e das provín-

cias em tudo que lhes fosse peculiar; e, contenção dos poderes públicos na esfera constitucional de suas atribuições (CELSO, 1978: 98).

Nesse mesmo discurso, utilizou o termo descentralização, caracterizou-o até! A descentralização que concebia, implicava em discriminar o que pertencia ao Estado, à Província, ao Município e à Paróquia ou ao Indivíduo, respeitando a independência de cada uma dessas entidades, na missão que cabia a elas cumprir. A ação de todas devia ser harmônica, tendo em vista a integridade nacional.

Com a descentralização, "o Governo (e por Governo entendo aqui os que fazem e os que executam as leis) verá diminuir sua imensa responsabilidade, e não o seu poder, tanto mais forte e eficaz, quanto limita-se a cuidar dos grandes interesses da comunidade (CELSO, 1978: 100).

Afonso Celso citava Gladstone e Friedenthal, que tanta importância ligavam às instituições locais, para reforçar sua opinião de que a ausência de participação dos cidadãos nos negócios públicos, era a causa principal das dificuldades enfrentadas pelo Estado.

Em 10 de março de 1888 , João Alfredo Corrêa de Oliveira (1835-1919), na presidência do Gabinete, tentou conquistar simpatias, aludindo à realização de reformas que alargassem a esfera de ação da administração provincial e da municipal. Na ocasião, Afonso Celso disse que os projetos do Governo logo se viram desacreditados, porque não chegariam à federação (CELSO, 1978: 108).

O pensamento do político mineiro, no discurso pronunciado a 10 de junho de 1888 , diferia daquele do início de sua carreira de homem público. Regulou-se pelo ambiente do momento, embora de forma cautelosa, quando dizia que os liberais já não se contentariam com o Ato Adicional, sem trambolho; queriam os seus desenvolvimentos lógicos, naturais, necessários, imperiosamente exigidos pelo bem do País.

Mais adiante, Afonso Celso trouxe à baila uma questão que foi objeto de artigo de Ruy Barbosa, sem a preocupação didática, professoral deste, respeitante à convivência da Monarquia com a federação.

Afonso Celso não via incompatibilidade nem o perigo que muitos apontavam na adoção do sistema federativo, para a Monarquia. Pelo contrário, naquele instante, a federação era a solução que acatava, considerando-a um bem – a salvação da integridade nacional.

Quando, em 7 de junho de 1889, Afonso Celso organizou o Gabinete – o último do Império, seu programa previa a descentralização, com autonomia das províncias e dos municípios, mas, sem federação. No poder, recuou sua posição, alegando a imaturidade do país para

vivenciar uma experiência de Estado Federal. Mas, a situação política em que se encontrava, exigia um Tavares Bastos na presidência do Conselho, vibrátil, decidido e idealista, porque a hora não tolerava mais a transação e as meias medidas.

A Federação e a República

A queda dos Gabinetes e as dissoluções da Câmara dos Deputados, desgastaram sobremaneira a imagem do Imperador.

Por ocasião de um destes episódios – o apear do Gabinete Zacarias (1868), já mencionado, o desagrado ao monarca repercutiu profundamente nas hostes do Partido Liberal, que se afastava do poder. Do seu seio sairam muitos dos organizadores do Partido Republicano.

O Manifesto Republicano, com data de 3 de dezembro de 1870, vinha assinado por Antônio Paulino Limpo de Abreu (?-1904), Aristides da Silveira Lobo (1838-1896), Christiano Benedicto Ottoni (1811-1896), Flávio Farnese da Paixão (1836-1871), Francisco Rangel Pestana (1839-1903), Joaquim Saldanha Marinho (1816-1895), Lafayette Rodrigues Pereira (1834-1917), Quintino de Souza Bocayuva (1836-1912), Salvador de Meneses Drummond Furtado de Mendonça (1841-1913) e outros mais, "que representavam uma importante defecção no partido liberal ." [NABUCO, (1897-1899) 1975: 704].

Campos Salles considera o Manifesto Republicano não "um facto inopinado, desaggregado da logica dos acontecimentos, que viesse porventura surprehender o espirito publico na época do seu apparecimento; foi, antes, o fructo legitimo da evolução de principios, que tinham feito o seu curso natural atravez da opinião, traduzindo uma aspiração política bem definida e destinada a penetrar, fatalmente, no organismo do governo nacional." (SALLES , 1908: 1).

Depois de se referir às origens históricas do republicanismo no Brasil, assim se expressou Campos Salles:

"O proprio federalismo, principio basico sobre o qual o Manifesto assentára os alicerces da futura Republica, encontra a sua filiação historica na 'Inconfidencia'". (SALLES, 1908: 1).

Como a Inconfidência representava o primeiro ato em prol da implantação da República no Brasil, vê-se que a Federação e a República de há muito vinham juntas, o que talvez explicasse a ojeriza de grande número de monarquistas à idéia federal.

O peso do ideal de descentralização, no movimento republicano, pode ser avaliado pelas palavras de Campos Salles, atrás transcritas. Ele serviu de base à ação republicana, na sua forma federativa.

Em 1878 , um dos signatários do Manifesto Republicano, o senhor Lafayette Rodrigues Pereira, aceitou a pasta da Justiça, no Gabinete Sinimbu (Gabinete Liberal). Ante este fato, os chefes republicanos paulistas procuraram definir e ordenar sua campanha através da imprensa e da realização de um congresso.

O Congresso Republicano teve lugar em março de 1878. Do livro de Campos Salles – **Da Propaganda à Presidência**, que era um atuante propagandista, retirou-se o seguinte trecho do manifesto que, na ocasião, foi dirigido aos republicanos da Província de São Paulo:

"Pensamos que os distinctos cavalheiros que figuram à frente da nova situação, e que os seus precedentes mesmo, não podem ter, para nós democratas, o alto valor dos principios, que constituem o nosso corpo de doutrina, a bandeira sob cujas dobras procuramos arregimentar os brazileiros para a conquista do governo do povo pelo povo e realização da Republica Federativa do Brazil. A situação que ainda agora se abre às esperanças liberaes traz o vicio originario de todas as outras: é pura creação da vontade imperial." (SALLES, 1908: 20-21).

O ataque direto à instituição monárquica vinha respaldado em ideais de conhecidas forças polarizadoras: a Democracia e a Federação. A primeira, de raízes clássicas no pensamento ocidental e revivida no ideário da Revolução Francesa (1789); a segunda, tinha o imã da tipicidade americana, era experiência vitoriosa nos Estados Unidos da América.

Há de convir-se que o impacto da propaganda republicana se fazia sentir, em meio à problemática política da época, quando providências reconhecidas como necessárias não se concretizavam. Com isto, os tropeços do II Império aumentavam, somando-se a fatores novos e insopitáveis, de que os republicanos tiravam vantagens.

À doutrinação abstrata por seus ideais, os republicanos aliaram uma conduta mais chã, como relata Campos Salles:

"... ora concretizando em fórma pratica a sua concepção de governo democratico, ora empenhando-se nas pugnas dos comicios, menos pela ambição de conquistar as posições que disputavam aos adversários, do que pela necessidade de se arregimentar sob a severa disciplina, que só nas luctas se pode adquirir." (SALLES, 1908: 22).

Os propagandistas, dentro da orientação assumida pelo Partido Republicano, em 1873 elaboravam um projeto de constituição para o Estado de São Paulo, como modelo da "Federação dos Estados Unidos Brazileiros". Dentre os membros da sua Comissão Permanente, que assinaram este documento, se encontrava Manoel Ferraz de Campos

Salles.

O ilustre paulista, em seu livro antes mencionado, escrito depois de serenados os ânimos pelo decorrer do tempo, teve o cuidado de ressaltar o papel desempenhado pelos propagandistas nos sucessos republicanos. Contrariava a afirmativa de que a Monarquia tinha caído graças a uma sedição militar.

"... si a nação não estivesse voltada para um novo ideal político, attrahida pela ação continua de uma propaganda habilmente conduzida, corajosamente sustentada, o movimento militar, isolado e sem o concurso dos elementos populares, não teria por certo revestido o caracter político com que se fez inscrever nas paginas da historia patria." (SALLES, 1908: 27).

Em se familiarizando com o discurso republicano, nota-se a conotação especial dada à palavra **propagandista**. Ao seu sentido vernáculo se incorporava a admiração, o respeito e, depois da vitória republicana, o prestígio que dela ressumava, no ambiente pré e pós-republicano, para os adeptos do movimento, é claro.

Um dos propagandistas que se destacou por sua coragem, entusiasmo e métodos admitidos para alcançar seus objetivos, foi Silva Jardim. Este ardoroso defensor da República não se circunscrevia, como se depreenderá de seus pronunciamentos, à linha do partido, referida por Campos Salles como prudente e moderada, de "cunho manifestamente conservador das suas tendencias, sem contudo nada perder da extraordinaria energia e da imperturbável firmeza com que enfrentava os adversarios, marchando direito para o seu escopo." (SALLES, 1908: 23).

Silva Jardim iniciou seu trabalho de propagandista da República no dia 28 de janeiro de 1888, proferindo uma conferência no Teatro Guarani (Santos – São Paulo), que foi publicada em folheto, sob o título **A Pátria em Perigo**. A saudação inicial, que dirigiu ao público ouvinte, revela sua filiação positivista: "Saúde e Fraternidade!".

Naquela ocasião, ele convocou os presentes a reagirem "contra os ataques às vossas garantias de Homens e de Cidadãos." [JARDIM, (1888) 1978: 49]. Depois, suas palavras visam a denegrir a figura do Imperador e de sua família, afirmando a demência do monarca, a inoperância de seu governo, o perigo do III Reinado – devido ao casamento da Princesa Isabel com um estrangeiro, o Conde D'Eu, o absolutismo da forma monárquica de governo, o fanatismo religioso da Princesa Isabel e as dúvidas quanto à sua capacidade governativa.

"Poderá Isabel I fazer frente a outro temeroso problema, o da agitação surda, o da revolução latente, pelo cansaço no pedir as reformas,

que alastra de Norte a Sul? Vede, meus senhores que não há província do Brasil que se sinta bem; vede: em quase todas têm desejos vagos de rebelião, tendências manifestas à reação, à dissolução política, a doloroso desmembramento...". [JARDIM (1888) 1978: 60].

Na base dos descontentamentos então existentes, Silva Jardim identificava, também, a férrea centralização administrativa.

Silva Jardim não se prendeu a delongas quanto ao problema federativo. Quase ao final de sua citada oração, referiu-se ao fato do governo vigiar as províncias, para submetê-las aos desígnios monárquicos. Por fim, conclamou os cidadãos para defenderem as tradições, a Independência, o amor à Liberdade e às cousas públicas, sendo patriotas e heróis. Trouxe à colação o exemplo da Holanda, que para se livrar da invasão dos soldados de Luís XIV, seus nacionais abriram os diques, devolvendo ao mar as terras a ele conquistadas, para não viverem como escravos. Por isso, os cidadãos deviam protestar, se reunir para deliberações e reclamos, a fim de evitar "a entrega da Pátria ao aventureiro emigrado." [JARDIM (1888) 1978: 71].

Apreende-se com facilidade o papel que coube ou a que se propôs Silva Jardim: inflamar o povo, usando todos os argumentos, dos mais sérios e profundos aos superficiais e sensacionalistas; advogar todas as soluções para a crise do poder, desde a resultante da evolução pacífica, como queriam Quintino Bocayuva e Saldanha Marinho (BARBOSA, in JARDIM, 1978: 9), ou a revolucionária, que preferia.

Sua posição é francamente revolucionária, na conferência pronunciada no Congresso Republicano de São Paulo, no dia 24 de maio de 1888, sob o nome **Salvação da Pátria** (segunda com este título). Aliás, sua presença neste Congresso, na qualidade de substituto do primeiro representante da cidade de Santos, que estava enfermo, dá margem a que se vislumbre sua posição dentro do partido local. Não hegemônica, com certeza, do contrário, seria representante titular e não suplente. A linha **prudente** do partido tinha a dominância no plano nacional e quiçá, no local.

Em certa altura de seu discurso perante o Congresso Republicano de São Paulo, Silva Jardim atesta:

"O momento é o mais oportuno para a instituição da República no Brasil, e o mais adequado para a sua instituição sem grande abalo social; a nação inteira está mesmo à espera de um novo estado de cousas, sente-se nas vésperas de uma reorganização. O partido dito Conservador invade o terreno das reformas liberais, o Partido Liberal arvora a bandeira da federação, que bandeira arvoraremos nós? Certo que a da República imediata, e pois da Revolução. Estejamos, Senhores, à altura do momento histórico, sejamos políticos hábeis, fa-

çamos a Revolução para fazer a República, para fazer a Ordem e o Progresso da Pátria.

.....

Quanto a mim, Senhores, para juntar a palavra à resolução, vos direi que estou ao vosso dispor, quer para morrer no combate, balbuciando as esperanças do futuro, quer para no dia do triunfo entoar as aclamações da vitória; irei à Cidade em que resido, desperdir-me-ei da esposa e dos filhos, e virei colocar-me ao lado dos companheiros." [JARDIM, (1888) 1978: 141].

Deve-se ressaltar que, nesta conferência, Silva Jardim fez uma opção de reflexos importantes para o federalismo brasileiro. Ao invés de considerar prioritária, durante o Congresso, a discussão da separação da Província de São Paulo do Império, ele deu preferência a que se colocasse em pauta o advento do III Reinado.

Ele iniciou a citada conferência esclarecendo seu posicionamento. Sobre a questão separatista declara-se "pela constituição das pequenas nacionalidades, ligadas entre si pela só federação espiritual. E, pois, para o Brasil, cuja extensão é, em verdade, exorbitante, embora eu deseje, primeiro, um conjunto de reformas gerais para toda a comunidade, sou pela sua organização em muitas Pátrias; eu quisera, enfim, a **unidade da República brasileira, para sua gradual e pacífica desagregação**; nem julgo que possa ser isto irrealizável e utópico, desde que é o ideal político científico." [JARDIM, (1888) 1978: 134].

Seus conhecimentos doutrinários sobre a descentralização e/ou federação não são bem definidos e de embasamento sólido, como os de Ruy Barbosa. O vocabulário que utiliza não corresponde às características do Estado Federal: desagregação, pátrias – por exemplo.

A própria letra do Decreto nº 1 do Governo Provisório, de 15 de novembro de 1889, denota esta confusão sobre a teoria federativa, quando se refere no Art. 3º à legítima **soberania** dos Estados.

Devido aos precários contornos do quadro conceitual federalista, existente no período pré-republicano, havia a premência de um doutrinador, que se ocupasse de forma ímpar com a questão.

Se Silva Jardim pode ser apontado como o propagandista-mór da República, Ruy Barbosa pode ser reconhecido como o mentor do federalismo. Antes de ser republicano, ele era federalista. Por ser pela Federação e sentir que a Monarquia não a implantava, deixou de ser monarquista.

Seus artigos publicados no **Diário de Notícias** procuravam esclarecer e informar sobre o ideal federativo. Por exemplo, em resposta a um artigo de José Antônio Saraiva (1823-1895), que depreciativa e

ceticamente se referia à federação, Ruy salientava que a idéia federal, pairando acima dos partidos e dominando as próprias formas de governo, era a idéia suprema da atualidade.

"A federação, porém, tudo a prepara, tudo a facilita, tudo a exige: o meio americano, a natureza física, a heterogeneidade dos interesses regionais, o ódio acumulado contra as espoliações da centralização, o pendor crescente das províncias, a convergência quase unânime dos partidos. E que obstáculos a encontram? Apenas algumas prevenções de espíritos atrasados, ou pessimistas, e o zêlo áulico de um gabinete mais imperialista que o Imperador." (BARBOSA, 1948: 178).

Para o jurisconsulto baiano, a Federação era a mais ampla forma de descentralização administrativa. Julgava indispensável a centralização política, quer nas repúblicas, quer nas monarquias, segundo o pensamento de Alexis de Tocqueville.

Com a preocupação de afastar dúvidas conceituais e eliminar a confusão promovida pelos opositores à idéia federativa, Ruy se preocupou, no mesmo artigo acima referido, em definir a centralização política, indispensável aos Estados e presente na federação.

"**Centralização política** significa simplesmente a concentração vigorosa, nas mãos do poder central, dos interêsses coletivos, que abrangem a nação inteira, na sua coesão intestina e na sua representação exterior." (BARBOSA, 1948: 180).

Por ocasião do congresso do Partido Liberal, em maio de 1889, ao apresentar seu projeto para implantação do federalismo no Brasil, ele discrimina no item II, 1ª, a competência da autoridade nacional. São atribuições que permanecerão na Constituição Republicana de 1891: relações exteriores, direção da política financeira, fazer a guerra e a paz, intervenção nos estados-membros para manter a forma nacional de governo, entre outras.

No referido projeto, as províncias (futuros estados-membros), teriam a competência residual e as atribuições cominadas no Ato Adicional de 1834 (item II, 2ª). O item III do projeto, no seu **caput**, estabelecia que a organização municipal incumbia ao poder legislativo da respectiva província.

Interessante é notar que a nomenclatura usada no projeto, para as unidades federadas, não é a de Estados, mas a de Províncias. Já na Constituição, surgiu a expressão Estados Unidos do Brasil, que mereceu, e com justiça, crítica do professor Pedro Calmon Moniz de Bittencourt (1902-1985), manifestada em uma das suas aulas de Direito Constitucional Aprofundado, do curso de doutorado da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (1979), pois Ruy

Barbosa poderia ter conservado o vocábulo condizente com a realidade brasileira (províncias) e omitido o adjetivo verbal (unidos) – concessão feita por ele à sua americanofilia.

O mencionado projeto não foi aceito pela maioria congressista, sendo o voto em separado de Ruy Barbosa, voto vencido. No entanto, ele se constituiu na matéria-prima para a estruturação da República Federativa do Brasil, quando seu autor, já republicano (aderiu à República em 11 de novembro de 1889), foi convocado para redigir o Decreto nº 1 do Governo Provisório, que acabara de derrubar o Império e proclamara a República.

Conclusões

(1) As origens do pensamento descentralizador, no período pré-republicano (1869-1889), remontam à própria tradição brasileira – apoiada esta em fatores geográficos e históricos – e às idéias políticas importadas da França, dos Estados Unidos da América e da Inglaterra. A fonte referencial mais próxima, a que todos os autores estudados fizeram menção, é o Ato Adicional de 1834.

(2) A descentralização, no primeiro decênio do período pré-republicano (1869-1879), aproximadamente, se constituiu em bandeira liberal e republicana; no decênio final (1879-1889), tornou-se uma idéia consensual da elite política do II Império.

(3) Os defensores da descentralização divergiam quanto à forma de efetivá-la. Este fato, obstaculizou a adoção, na prática, das medidas que foram propostas no campo teórico, provocando um "jogo de entretenimento" entre os membros da elite do poder, imprevidente e perigoso para o regime monárquico, porque cansativo e dúbio aos olhos do povo.

(4) Havia os que advogavam uma descentralização que se cifrava à letra do Ato Adicional de 1834, desde que fossem afastadas as restrições da Lei de Interpretação de 1840. Outros, concebiam o mesmo Ato Adicional como uma solução, mas acrescido de seus desdobramentos lógicos, naturais. Nos últimos anos, a maioria era partidária do Estado Federal.

(5) As características de uma federação de Estados não estavam então bem conhecidas no período estudado. Daí pensarem alguns que a descentralização, no modelo federal, seria política e administrativa.

(6) Para sanear o quadro teórico do federalismo no Brasil, procedia-se, como Ruy Barbosa, à definição de conceitos chaves, como o de **centralização política**, chamando o testemunho de Alexis de Tocqueville.

(7) No ambiente político pré-republicano, falou-se até em separação de províncias do resto do Império, como a de São Paulo, à conta do excesso de centralização reinante e das perspectivas relacionadas com o III Reinado.

(8) A idéia federativa emprestou valioso suporte à causa republicana no Brasil. Por sinal, república e federação vinham sendo fanais associados nos movimentos e revolução de nossa História. Por isso, talvez, o entendimento de alguns que incompatibilizavam monarquia com federação.

(9) O decreto nº 1, do Governo Provisório, que estatuiu a República Federativa do Brasil, datado de 15 de novembro de 1889, foi calcado em um voto em separado, apresentado por Ruy Barbosa em maio de 1889, no Congresso do Partido Liberal, quando, discordando da orientação de "panos mornos" de sua agremiação política, atenuando a descentralização, era totalmente favorável à federação, como demonstrava o projeto, matéria do seu voto, que foi então vencido.

(10) Os propagandistas da república federativa se dividiam quanto aos meios empregados para atingir seus fins. Uns eram pela evolução natural dos fatos; outros, pelo expediente revolucionário. Os adeptos da solução pacífica sobrepujaram os demais, conseguindo implantar no Brasil a forma republicana de Governo e a forma federal de Estado.

(11) O sistema presidencialista, que substituiu o parlamentarismo do Império, não foi objeto de discussão e propaganda no período pré-republicano.

Referências bibliográficas

BARBOSA, Ruy – 1948 – **Obras Completas. Queda do Império. Diário de Notícias**. Volume XVI – 1889, tomo VI. Ministério da Educação e Saúde, X + 306 pp., Rio de Janeiro.

CALMON, Pedro – (1938) 1964 – **Curso de Teoria Geral do Estado.** Livraria Freitas Bastos S/A, 328 pp., Rio de Janeiro.

CELSO, Afonso – 1978 – **Discursos Parlamentares**. Seleção, introdução e comentários de Costa Porto. Câmara dos Deputados, XLIV + 518 pp., Brasília.

JARDIM, Antônio da Silva – (1888-1889) 1978 – **Propaganda Republicana**. Fundação Casa de Ruy Barbosa / Conselho Federal de Cultura, 482 pp., ilus., Rio de Janeiro.

MORAES FILHO, Evaristo de – 1978 – **As idéias fundamentais de Tavares Bastos**. Difusão Editorial S/A / Instituto Nacional do Livro, XII + 216 pp., São Paulo / Brasília.

NABUCO, Joaquim – (1897-1899) 1975 – **Um Estadista do Império**. Editora Aguillar S/A, 1.144 pp., ilus., Rio de Janeiro.

SALLES, Campos – 1908 – **Da Propaganda à Presidência**. Typ. "A Editora", VI + 500 pp., Lisboa.

TOCQUEVILLE, Alexis – (?) 1969 – **Democracia na América**. Companhia Editora Nacional / Editora da Universidade de São Paulo, 368 pp., São Paulo.

VIANNA, Oliveira – 1925 – **O ocaso do Império**. Comp. Melhoramentos de São Paulo, 212 pp., São Paulo.

Outras Fontes Bibliográficas

BARBOSA, Ruy – 1948 – **Obras Completas. Queda do Império. Diário de Notícias**. Volume XVI – 1889, tomo VII. Ministério da Educação e Saúde, XII + 340 pp., Rio de Janeiro.

BARBOSA, Ruy – 1949 – **Obras Completas. Queda do Império. Diário de Notícias**. Volume XVI – 1889, tomo VIII. Ministério da Educação e Saúde, XII + 268 pp., Rio de Janeiro.

BASTOS, A. C. Tavares – (1861-1872) 1939 – **Os males do presente e as esperanças do futuro**. Companhia Editora Nacional, 340 pp., São Paulo.

BRASILIENSE, A. – 1878 – **Os programas dos Partidos e o 2° Império**. Typographia de Jorge Seckler, 206 + LVIII pp., São Paulo.

CALMON, Pedro – (1934) 1935 – **História da Civilização Brasileira**. Companhia Editora Nacional, 308 pp., São Paulo.

CALMON, Pedro – 1937 – **Curso de Direito Constitucional Brasileiro**. Livraria Editora Freitas Bastos, 366 pp., Rio de Janeiro.

LEAL, Aurelino – 1915 – **História Constitucional do Brasil**. Imprensa Nacional, VIII + 256 pp., Rio de Janeiro.